

LA SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL Y EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL

*Consejo Consultivo de La Rioja*¹

I. CONSECUENCIAS PARA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL.

El Tribunal Constitucional ha experimentado en materia de supletoriedad una de sus evoluciones más notables que le ha llevado en su interpretación de la cláusula del art. 149.3 *in fine* CE., desde reputarla una *norma de creación* del Derecho, hasta considerarla una mera *norma de aplicación* del Derecho, y, desde considerarla como una *norma fundante de una competencia legislativa universal del Estado*, hasta reputarla una simple *norma de relación* entre los ordenamientos estatal y autonómicos.

En efecto, en un primer momento, el Tribunal Constitucional (STC de 21-12-81 y en diversos *obiter dicta* hasta 1989), admitió que el Estado puede dictar Derecho supletorio si en una materia existen distintos niveles competenciales entre las Comunidades Autónomas o bien una inactividad de las mismas que deba suplirse.

En la STC 15/1989 se expresa ya que la supletoriedad no puede concebirse como una cláusula atributiva de competencias para el Estado, pero todavía admitía que éste pudiera dictar Derecho supletorio si tenía algún título para ello, por ejemplo, para dictar bases o si la materia no era asumida homogéneamente por todas las Comunidades autónomas.

La Sentencia STC 147/1991, de 4-7-91 supuso un paso más al afirmar que la potestad legislativa del Estado para dictar Derecho supletorio no es posible ejercitarla respecto a las Comunidades Autónomas que tengan el mismo nivel competencial, aunque sí respecto a las demás.

Finalmente, en la crucial Sentencia 118/1996, de 27 de junio, sobre la Ley de Transportes, cuya doctrina es ratificada después en la extensa y famosa Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, sobre la Ley del Suelo, se contienen afirmaciones muy ricas en consecuencias para la configuración del modelo de Estado de las Autonomías, y que, por nuestra parte, ya habíamos recogido en nuestro Dictamen 9/96 y hemos reiterado en 1997 en nuestros Dictámenes núms. 10, 18 y 23:

¹ Fragmento de las “Observaciones y Sugerencias” incluidas en la Sección segunda de la Memoria del Consejo Consultivo de La Rioja de 1997, publicado en CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA, *Repertorio General de Normativa, Memoria, Dictámenes y Doctrina Legal*, 1997, Logroño, Consejo Consultivo de La Rioja, 1999, ISBN 94-923798-0-4, Vol. II, págs. 87 a 103.

-Que la cláusula de supletoriedad contenida en el art. 159.3 CE no supone título competencial alguno para el Estado;

-Que se trata de una supletoriedad de ordenamientos y no de leyes;

-Que la supletoriedad supone de una técnica dirigida al aplicador del Derecho para la integración del ordenamiento jurídico; y, por último,

-Que no es posible acudir a la supletoriedad si todas las Comunidades Autónomas tienen homogéneamente atribuido el mismo título competencial con el carácter de exclusivo.

Esta evolución jurisprudencial corresponde a la propia evolución del proceso autonómico español, ya que, en sus inicios, el Estado seguía legislando con base en la cláusula residual del art. 149.3 CE, pues las Comunidades Autónomas aún no habían alcanzado el mismo nivel de competencias legislativas y, de esta forma, el Estado podía seguir creando Derecho válido que resultaba ser directamente aplicable en las Comunidades Autónomas que carecían de competencias, o las tenían insuficientes, en la materia, y que resultaba ser supletorio en las demás.

Las sentencias posteriores suponían ya un aviso a los legisladores estatal y autonómico en el sentido de que la paulatina homogeneización competencial a que conducía el proceso autonómico tendría necesariamente que ir desapoderando al Estado de competencia legislativa en cuantas materias las Comunidades Autónomas fueran asumiendo competencias exclusivas.

La práctica, como es bien sabido, no acusó recibo de este aviso y tanto el Estado como las Comunidades Autónomas continuaron con la cómoda inercia legislativa anterior en base al art. 149.3 CE, incluso en materias totalmente asumidas como competencia exclusiva por las Comunidades Autónomas, y el Tribunal Constitucional cercenó espectacularmente esa tendencia inercial nada menos que expulsando del ordenamiento jurídico la practica totalidad de la legislación urbanística estatal que se había dictado con el carácter de supletoria..

Casi parece innecesario encarecer que las consecuencias de esta doctrina del Tribunal Constitucional -que, pese a las críticas de que ha sido objeto, parece firme y consolidada- son trascendentales en orden a la configuración del modelo de Estado de las Autonomías y, por lo que ahora nos interesa resaltar, suponen también un verdadero revulsivo para nuestra Comunidad Autónoma.

En efecto, esta doctrina constitucional, que el Consejo Consultivo de La Rioja ha acogido expresamente en sus dictámenes, implica, por de pronto, que el Estado queda sujeto al *principio de competencia* y, al igual que las Comunidades Autónomas, sólo es titular de *competencias tasadas*.

Ello implica que, cuando todas las Comunidades Autónomas tengan atribuidas competencias exclusivas sobre una misma materia, el Estado no podrá ya ampararse en

la cláusula de supletoriedad recogida en el art. 149.3 CE. para dictar Derecho válido, ni siquiera con la intención de que sirva como supletorio para dichas Comunidades Autónomas.

Así pues, el Estado va a carecer en lo sucesivo de la *potestad legislativa universal* a que estábamos acostumbrados y ello supone que una Comunidad Autónoma, como la riojana, acostumbrada a continuar en la cómoda inercia de esperar que los problemas legislativos los solucionase la normativa supletoria estatal, debe acometer en lo sucesivo un enorme esfuerzo normativo y dotar de contenido estricto el término constitucional autonomía dotándose en efecto de sus propias leyes y reglamentos de todo tipo.

En suma: La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la supletoriedad, independientemente de sus múltiples implicaciones globales para la construcción del Estado de las Autonomías, supone una verdadera instancia para La Rioja en el sentido de exigir de la misma un redoblado esfuerzo por dotarse de la propia normativa reguladora de sus cada vez mayores y más extensas competencias.

Ante la próxima ampliación competencial que supondrá la reforma del Estatuto de Autonomía, esta doctrina constitucional hace que La Rioja quede llamada, no sólo, por un lado, a olvidar la creación de un Derecho autonómico riojano meramente *intersticial*, es decir, pensado tan sólo como complemento puntual de una normativa del Estado universal, completa y supletoriamente aplicable, sino también, y principalmente, a convertirse en sujeto activo de su propio ordenamiento jurídico mediante una amplia e intensa actividad legislativa y reglamentaria.

En ese nuevo marco de esfuerzo normativo que diseña la doctrina constitucional sobre la supletoriedad quedan reforzadas las observaciones que sobre la posición institucional del propio Consejo Consultivo de La Rioja hacíamos en nuestro *Repertorio General* de 1996, y adquieren toda su sentido las que efectuamos seguidamente en el presente *Repertorio General* de 1997 sobre la necesidad de cumplimentar debidamente el procedimiento de elaboración de disposiciones generales en el que, en su caso, debe incardinarse como trámite final nuestro propio dictamen consultivo sobre el Proyecto de la disposición general de que se trate, con objeto de garantizar su regularidad jurídica y su correcta inserción en el ordenamiento jurídico de La Rioja y en el marco constitucional de España.

II. EL GRADO DE CUMPLIMIENTO EN LA RIOJA DE LOS TRÁMITES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL PARA LA ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL.

La Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, instaura en sus arts. 67 y 68 el Procedimiento administrativo especial a que ha de sujetarse la Administración autonómica riojana para la elaboración de disposiciones de carácter general, es decir, de Proyectos de Ley y Proyectos de normas con rango reglamentario.

Dedica la referida Ley la Sección 2 de su Capítulo IV a este procedimiento especial, estableciendo una serie de trámites que, como hemos insistido con reiteración

en nuestros Dictámenes (cfr., p.e., los núms. 2, 3, 4, 13, 17, 22, 23 y 25, todos ellos de este año de 1997), no son normas sin importancia o carentes de sentido, sino verdaderas garantías dirigidas a asegurar el acierto, legalidad, técnica y oportunidad de la disposición de que se trate y, en suma, enderezados a trascendentalizar un acto tan relevante como es la introducción de una nueva norma en el ordenamiento jurídico que va a resultar obligatoria para la Administración y para los ciudadanos, de suerte que aquélla -obligada por su institucional sumisión a los principios constitucionales de eficacia, legalidad y objetividad- debe ofrecer y éstos -habilitados por los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y la libertad- tienen derecho a demandar un producto normativo de calidad.

Si esto es cierto en cualquier ordenamiento jurídico democrático, mucho más lo es en un Estado autonómico como el nuestro donde, antes de legislar, sobre todo las Comunidades Autónomas, es preciso interrogarse siempre por la competencia para hacerlo y el rango y, en su caso, cobertura, de la normación que se pretenda.

Insistíamos en nuestras observaciones y sugerencias incluidas en el *Repertorio General* de 1996, que el Consejo Consultivo se entiende preocupado precisamente por el esfuerzo para dotar al ordenamiento jurídico riojano de la imprescindible calidad y que entendemos nuestra función consultiva respecto a los proyectos de disposiciones generales como una especie de control preventivo de la calidad técnica de las normas en todos sus sentidos, incluyendo los de legalidad, estatutoriedad, constitucionalidad y técnica legislativa e, incluso cuando se trate de normas administrativas, moderadamente también los de conveniencia y oportunidad desde postulados técnicos y de Ciencia de la Administración.

Pues bien, esas misiones sólo pueden cumplirse adecuadamente si la Administración elabora sus proyectos de disposiciones generales respetando y observando escrupulosamente los distintos trámites incluidos en el procedimiento especial que al efecto diseña la Ley 3/1995 y que brevemente extractamos a continuación, señalando las disfunciones que hemos observado en el cumplimiento de cada uno de ellos:

1.- TRÁMITES DE INICIACIÓN.

A) Autoría de la norma proyectada.

Dispone el art. 67.1 de la Ley 3/95 que la elaboración de los Proyectos de Disposiciones Generales, incluidos los Proyectos de Ley, se iniciará por el Centro Directivo correspondiente o por el órgano al que, en su caso, se encomiende.

Durante 1997 hemos detectado (cfr. Dictamen 2/97) que no siempre está claro en los expedientes cuál es el Centro Directivo que ha iniciado la tramitación del Proyecto correspondiente o a qué órgano se ha encomendado, con lo que se deja en la oscuridad un aspecto tan importante como es la responsabilidad de la autoría de los textos legales.

Para solventar esta disfunción, bastaría con hacer constar al comienzo del expediente un acto formal por el que la autoridad competente ordene la iniciación del

procedimiento de elaboración de la disposición general correspondiente y determine, en su caso, el órgano encargado de efectuarla.

B) Constancia del proceso de elaboración.-

Con frecuencia, los textos son fruto de la colaboración de equipos especializados de funcionarios o incluso de técnicos ajenos a la Administración, y, además, suelen sufrir varias redacciones y modificaciones durante su periodo de elaboración, lo que provoca en los expedientes la coexistencia de varias ediciones del texto cuya autoría no siempre corresponde a las mismas personas y de los que no siempre queda claro cuál es el texto definitivo que se propone adoptar.

También sucede con frecuencia que se eliminan del expediente los distintos borradores, privando así al Consejo Consultivo de una información importante sobre los antecedentes y la evolución de la redacción de la norma sobre la que se consulta.

Para evitar este inconveniente basta con que los distintos borradores expresen su autoría, se numeren y ordenen por orden cronológico y, debidamente indexados, sean remitidos al Consejo Consultivo junto con el expediente que contenga el texto definitivo sobre el que se recabe nuestro dictamen.

B) Antecedentes normativos.-

También resulta muy frecuente en el Estado de las Autonomías proceder a una copia, más o menos amplia, de disposiciones adoptadas en otras Comunidades Autónomas, práctica ésta que, si bien puede resultar práctica para la Administración actuante, puede encerrar en no pocos casos el peligro de reproducir normas dictadas en un ámbito competencial muy diferente y, por tanto, no tan fácilmente extrapolables al caso riojano.

No se trata de que la Administración no deba conocer, manejar e incluso inspirarse en lo legislado en otras Comunidades Autónomas, sino de que tales operaciones, cuando se practiquen, consten en el expediente, se realicen con deliberación de sus implicaciones y sean ofrecidas al Consejo Consultivo para que éste pueda ponderar su trascendencia en el texto a dictaminar, de suerte que el expediente que se nos remita incluya todos los antecedentes normativos, doctrinales, jurisprudenciales y de práctica administrativa que se hayan manejado o tenido en cuenta para la elaboración de la norma.

2. LA MEMORIA.

El art. 67.2 de la Ley 3/95 dispone que las propuestas de disposiciones generales *irán acompañadas de una Memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma.*

A) Necesidad.-

El cumplimiento de este requisito por parte de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja viene siendo muy somero a juzgar por los expedientes que sobre elaboración de proyectos de disposiciones generales se han remitido al Consejo Consultivo.

En efecto, hay expedientes que se nos remiten sin la Memoria preceptiva o, lo que es más frecuente, con un breve documento que formalmente trata de presentarse como tal, sin reunir los requisitos de contenido exigidos por el artículo precitado o señalándolos con tal parvedad que no pasa de ser un cumplimiento meramente nominal de los mismos.

Parece que los centros directivos entienden que un proyecto normativo está concluido en cuanto disponen de un texto articulado en redacción definitiva, siendo así que la misma no supone sino la conclusión de uno de los primeros de los trámites del procedimiento administrativo requerido por la ley para la elaboración de los proyectos de disposiciones generales, de suerte que es entonces cuando puede afirmarse que dicho procedimiento, lejos de concluir, está comenzando su andadura.

La Memoria no puede, por lo tanto, convertirse en un documento anodino y circunstancial con una somera referencia a los contenidos aludidos en el art. 67.2 de la Ley 3/95, sino que debe convertirse en el documento capital del expediente de elaboración de disposiciones generales.

Debe procurarse, por tanto, que todos los proyectos de disposiciones generales vayan acompañados de su respectiva Memoria y que ésta tenga el contenido preciso que a la misma señala el art. 67.2 de la Ley 3/95.

B) Marco normativo.-

Sin perjuicio de las competencias de la Asesoría Jurídica y de este Consejo Consultivo, la Ley 3/95 ha querido que la Memoria exprese el marco normativo en que se inserta la disposición proyectada, lo que implica la necesidad de aludir, siquiera sea brevemente, a varios aspectos, muy relacionados aunque distinguibles entre sí, como son la competencia autonómica para normar, la cobertura jurídica de la norma proyectada y la adecuación del rango normativo de la disposición.

Repárese en que nuestra Constitución sigue no un sistema de fines o implícito en la atribución competencial sino de lista y atribución expresa, por lo que es preciso citar siempre la norma del bloque de la constitucionalidad (Constitución y, sobre todo, del Estatuto de Autonomía de La Rioja) que confiera, a juicio del órgano, la competencia para normar sobre la materia de que se trate.

Por otro lado, la cobertura jurídica de la norma proyectada requiere, por de pronto, un juicio, aunque sea somero, sobre la constitucionalidad y estatutoriedad del texto, y, en el caso de los reglamentos, sobre la cobertura legal de los mismos.

Finalmente, y muy relacionado con el aspecto anterior, se encuentra el rango normativo propuesto para la disposición, un aspecto sobre el que no suelen reparar las Memorias y que, sin embargo, no es baladí, ya que exige examinar si la norma va a incidir o no sobre materias que sean objeto de reserva de ley o que, no siéndolo, resulte aconsejable regular por ley.

Conviene insistir sobre todo en esta última posibilidad ya que el rango normativo que se aconseje en la Memoria para la disposición proyectada, no sólo está influido por una eventual reserva de ley que afecte a la materia normada, sino también por la necesaria subordinación a la ley de todo reglamento, que exige plantear en la propia Memoria con nitidez al Consejo de Gobierno que la opción entre una norma con rango de Ley y otra con rango de Reglamento no constituye una opción intrascendente, de mera política legislativa o de oportunismo parlamentario, sino que encierra una elección entre una norma, como es la ley, con una mayor capacidad de normación como corresponde a su legitimidad democrática de primer grado en cuanto que aprobada por el Parlamento y que, además, resulta inmune a las impugnaciones judiciales ordinarias; y una norma reglamentaria que necesariamente, por su legitimidad democrática de segundo o ulterior grado, está subordinada a la ley y que, además, puede ser impugnada por medios administrativos y judiciales ordinarios.

La opción, pues, entre ley o reglamento, no debe estar influida tan solo por consideraciones políticas, como la mayor o menor facilidad de su tramitación y aprobación parlamentaria, sino, fundamentalmente, por la consideración jurídica de que el verdadero ejercicio de las potestades autonómicas no se consigue legislando por medio de reglamentos sino, principalmente, mediante normas con rango de ley aprobadas por el Parlamento.

Está, así, en juego toda una concepción de la autonomía en la elaboración de disposiciones generales, especialmente, si se trata, como es frecuente, de normativa en desarrollo de la legislación del Estado, ya que, como es obvio, si se opta por un desarrollo de rango meramente reglamentario se impide o dificulta mucho a la Comunidad Autónoma la adopción de políticas propias en la materia de que se trata, desde el momento en que las mismas estarán diseñadas por normas estatales con rango de ley que el reglamento autonómico no tiene rango suficiente para desplazar.

D) El respeto a la autonomía, especialmente, la local.

En el seno del marco normativo a que se refiere la Ley 3/95 no debe, en su caso, preterirse una referencia al respeto que las normas que se proyecten como disposiciones generales han de tener respecto a la autonomía de cuantas entidades la tienen constitucional o legalmente garantizada, como es, significativamente, el caso de las Entidades Locales que tanta importancia tienen en una Comunidad como la riojana integrada por 174 municipios y otras muchas entidades locales supra e infra-municipales.

La Administración Pública autonómica debe considerarse siempre concernida por el respecto y defensa de la autonomía local como integrante del principio de legalidad y debe dejar constancia de su celo en ese sentido en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

E) Los juicios de oportunidad y adecuación.

El legislador ha querido igualmente que las Memorias se pronuncien sobre las justificaciones que existan respecto a la oportunidad de la norma proyectada y sobre la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos. Se trata de dos aspectos distintos.

Por una parte, la justificación de la conveniencia supone la emisión en la Memoria de un *juicio de oportunidad* sobre la norma proyectada que requiere la constatación y exposición de un problema social que la norma debe resolver e incluso la expresión de la política que impele a afrontarlo en la forma que la norma lo haga.

Por otro, fijado ese problema, se trata de adoptar medidas de solución que se sitúen en línea con el problema y sus causas, así como con los fines pretendidos, lo que supone un *juicio de adecuación*, esto es, sobre la sistematicidad de las medidas.

La Ciencia de la Administración, que no puede estar ajena a ninguno de los modernos intentos de modernización de la Administración como los que actualmente preocupan a la Administración Pública de La Rioja, plantea una serie de *tests* de racionalidad de la norma tendentes a interrogarse sobre las consecuencias de la no normación de la materia (ya que no siempre es preciso legislar para resolver un problema) o de su normación de una forma y con unas medidas distintas a las proyectadas, así como sobre la eficacia y resultados de las medidas propuestas.

Así pues, también sobre estos aspectos ha de pronunciarse una buena Memoria.

F) Referencia a otros datos de interés.

Requiere, por último, la Ley que la Memoria aluda a *las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma*.

Prescindiendo ahora de la referencia a las consultas facultativas (ya que trataremos globalmente de las mismas junto con los trámites de audiencia, audiencia corporativa y de información pública), conviene resaltar esos otros datos de interés para conocer la elaboración de la norma proyectada. En la genérica expresión legal, se incluyen, desde los antecedentes normativos, a cuya constancia en el expediente antes hemos aludido, hasta los distintos borradores que se hayan concluido -a los que también nos hemos referido-, pasando por las incidencias o consideraciones de cualquier tipo que hayan influido en el texto finalmente adoptado, tales como variaciones jurisprudenciales, eventos administrativos, etc.

Las Memorias no suelen hacerse eco de estos datos que el legislador ha querido que reflejen y con cuya omisión se priva a los órganos consultivos y de control, así como a los ciudadanos, de los precisos criterios para la interpretación y adecuada aplicación de la norma.

3. EL ESTUDIO ECONÓMICO.

El art. 67. 3 de la Ley 3/95 establece que: *Se adjuntará, en su caso, con la Memoria, un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios si los hubiese o de las modificaciones propuestas.*

La expresión en su caso, indica, como hemos señalado en nuestro Dictamen 17/97, que, eventualmente, este trámite puede no ser necesario, porque, efectivamente, hay supuestos en que la naturaleza de la norma conlleva la inexistencia de gasto alguno. Ahora bien, es claro que esta no suele ser la situación habitual y que incluso las disposiciones aparentemente inocuas terminan teniendo una incidencia en el coste de los servicios, razón por la que esa cierta eventualidad no puede convertirse en una disculpa para enmascarar el cumplimiento de este trámite.

La decisión administrativa supone un conjunto integrado de racionalidades, no sólo administrativas, políticas y jurídicas, sino también financieras y económicas y es a este último aspecto al que quiere el legislador que se preste atención al elaborar una disposición general.

El estudio no sólo debe aludir a los costes que previsiblemente ha de generar la norma, sino a las fuentes que se emplearán para financiarlo y la eficiencia en el empleo del gasto público que se prevé. Por ello, debiera estar firmado por un técnico competente en la materia y aludir a las partidas presupuestarias existentes o previstas o a su inexistencia, así como, en su caso, a los efectos macro y micro-económicos imputables a las medidas adoptadas y su incidencia en las principales variables de la estructura económica regional.

Se trata de instrumentar un *juicio de eficacia y eficiencia económica* y de hacerlo, no en teoría, sino con datos econométricos precisos sobre la disposición de que se trate. Debe, pues, realizarse un esfuerzo en orden al cumplimiento lo más completo posible del estudio económico en los proyectos de disposiciones generales.

4. LA TABLA DE VIGENCIAS Y DEROGACIONES.-

El art. 67.3 de la Ley 3/95 requiere también que, junto a la Memoria, figue una *relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, en la que habrá de hacerse referencia expresa de las que deben quedar total o parcialmente derogadas.*

Se trata de una disposición tan tradicional en nuestro Derecho Administrativo como amplio ha sido su incumplimiento. Más esta constatación no es de recibo en un marco democrático de convivencia donde los ciudadanos no son meros súbditos administrados sino titulares de derechos fundamentales frente a los poderes públicos

que constitucionalmente se configuran como estructuras institucionalmente destinadas a su servicio.

Desde esta perspectiva, que es la constitucional y estatutaria, por la Administración Pública riojana no deben desconocerse las exigencias del principio de seguridad jurídica en una fase tan primaria como es el mero conocimiento y exposición pública de la normativa vigente, y, si bien es cierto que el Derecho autonómico riojano es todavía joven y de escasa normativa, no menos cierto es que ya existen amplios grupos normativos en el mismo, como es, por ejemplo, la industria o la agricultura, donde la normación comienza a ser densa y la dificultad de identificar lo vigente es ya palpable, sobre todo si se une a la criticable inercia de modificar sólo parcialmente los textos normativos dejando, en parte vigentes y en parte derogados, los anteriores, sin ofrecer a la ciudadanía unos textos refundidos, o la no menos censurable de desarrollar normativa estatal o comunitaria europea sin citar, o citando mal, las normas desarrolladas.

Por ello, debemos insistir en la necesidad de elaborar con rigor las tablas de afectaciones, derogaciones y vigencias, citando, siempre de forma adecuada, las disposiciones de las que trae causa o a las que afectará la disposición proyectada, y procediendo, siempre que sea posible, a redacciones íntegras de textos refundidos en vez de modificaciones parciales que dejen otros anteriores parcialmente en vigor.

5. LOS TRAMITES DE AUDIENCIA.-

Empleamos esta expresión en plural porque, tal y como venimos señalando en nuestros dictámenes (cfr. Dictámenes núms. 13 y 17/97, p.e.), conviene siempre distinguir entre audiencias facultativas y preceptivas y, dentro de éstas, entre las que se deben a los interesados, a ciertas organizaciones legalmente señaladas, a entidades corporativas y las que son consecuencia de información pública.

La Ley 3/95 no alude a todas esas modalidades de audiencia sino tan solo a las facultativas (art. 67.2) para señalar que la Memoria debe aludir a las que se hayan efectuado y a la información pública en el art. 68. Sin embargo, una doctrina ya consolidada del Consejo Consultivo (cfr. Dictámenes 13 y 17/97) requiere que distingamos cuidadosamente todas esas audiencias.

A) Audiencias facultativas.-

El órgano que instruye el expediente de elaboración de disposiciones generales puede realizar las consultas que facultativamente tenga por conveniente sobre el texto del proyecto, con la única obligación, que frecuentemente se omite, de hacer referencia a las mismas en la Memoria, por expresa disposición del art. 67.2 de la Ley 3/1997.

A este respecto, bástenos ahora con recordar la conveniencia de una amplia consulta facultativa como garantía del acierto de la disposición y la obligación legal de mencionar en la Memoria las que se practiquen.

B) Audiencias preceptivas: Obligatoriedad de la *audiencia corporativa*.-

La audiencia es preceptiva siempre que resulte obligatoria por virtud de alguna disposición legal que así lo establezca.

La audiencia de los interesados es preceptiva en todo procedimiento administrativo, si bien, en el de elaboración de disposiciones de carácter general, al tener las mismas por destinatarios a una generalidad indeterminada de personas, tal preceptividad se sustituye por la audiencia a las entidades que tengan por ley conferida la representación de ciertos intereses colectivos, como son los Colegios Profesionales, las Cámaras Oficiales y otros entes de la denominada Administración Corporativa, así como las entidades locales y, en su caso, las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, en los términos de su Ley reguladora 26/1984, de 19 de julio.

A estos efectos y por lo que respecta a las entidades locales, hay que tener en cuenta que, según hemos declarado reiteradamente en nuestros Dictámenes, la audiencia de las mismas puede sustituirse en La Rioja, cuando el asunto afecte a la totalidad o a un número considerable de municipios riojanos, por la audiencia a la Federación Riojana de Municipios.

En nuestros Dictámenes 13 y 17/97 - a cuyo texto, obrante en este mismo Repertorio, nos remitimos-, razonamos *in extenso*, los motivos y justificaciones jurídicos de todo tipo por los cuales ésta que denominamos *audiencia corporativa* resulta también preceptiva en La Rioja aunque haya sido omitida su mención en la Ley 3/1995.

Debemos, por tanto, recordar y reiterar nuestra propia doctrina en el sentido de que también en la Comunidad Autónoma de La Rioja es preceptiva la denominada audiencia corporativa en el procedimiento de elaboración de cuantas disposiciones generales afecten o puedan afectar a entidades que por ley ostenten la representación de intereses colectivos y, especialmente, a las entidades locales (o, cuando proceda, a la Federación Riojana de Municipios), y, en su caso, a las Asociaciones de Consumidores y Usuarios.

De ahí que también estimemos conveniente, no sólo integrar con nuestra precitada doctrina la laguna por omisión de que adolece la Ley 3/95 en cuanto al trámite de audiencia corporativa, sino incluso eliminar toda duda al respecto procediendo a exigirlo expresamente en el texto legal mediante la oportuna modificación por adición del art. 68 de dicha Ley en este punto.

C) Audiencia en el trámite de información pública.

Las audiencias facultativas y las preceptivas que, como la corporativa, hemos reseñado en los epígrafes anteriores no deben confundirse con la audiencia que se produce en el seno del trámite de información pública a que se refiere el art. 68 de la Ley 3/1995.

En nuestros, antes citados, Dictámenes 13 y 17/1997 hemos insistido, sobre todo, en la necesidad de no confundir la audiencia corporativa con la que las entidades pueden realizar en el seno de un trámite de información pública.

Recordemos que dicho trámite puede venir exigido por una disposición con rango de Ley o bien ser acordado por el Consejero correspondiente o por el Consejo de Gobierno y que, una vez anunciado en el B.O.R. da derecho, por un plazo no inferior a 20 días, a que presenten alegaciones *los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas* (art. 68.3 de la Ley 3/95).

Esa amplitud de la consulta popular en trámite de información pública puede eclipsar, sobre todo cuando la información pública es decidida de forma facultativa, la preceptividad de la audiencia corporativa antes mencionada, por lo que debe ponerse especial atención en que la audiencia corporativa es preceptiva y no debe confundirse con el trámite de información pública, ni ser eliminada por éste.

6. EL INFORME DE LA ASESORÍA JURÍDICA DEL GOBIERNO.-

El art. 67.4 de la Ley 3/95 dispone que *las propuestas de disposiciones de carácter general serán informadas por la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja*. Dicho informe debe ser el último que se emita en vía administrativa, pero siempre ha de recaer antes de remitir el expediente al Consejo Consultivo. La razón es que los informes jurídicos no deben emitirse sino sobre textos definitivos y expedientes completos y ultimados.

Ello significa que cualesquiera otros informes sectoriales, así como el informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente exigido por el art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre toda disposición *que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo*, e incluso, en su caso, los informes de la Intervención General, deben ser siempre anteriores al de la Asesoría Jurídica del Gobierno.

Sin embargo, cuando el expediente deba ser remitido al Consejo Consultivo para dictamen, éste será siempre el último, tal y como exige el art. 9 de nuestro Reglamento y, por ello, nuestro Reglamento exige en su art. 32 que las consultas se acompañarán siempre del informe jurídico del órgano superior encargado de la asistencia jurídica interna del consultante que, en el caso de las consultas relativas a elaboración de disposiciones generales es la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja.

Este informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno debe valorarse como un trámite esencial en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales y debe pronunciarse, especialmente y con la debida amplitud, sobre los aspectos antes señalados de la Memoria relativos a la competencia de la Comunidad Autónoma para normar la materia proyectada, sobre la cobertura constitucional, estatutaria y legal de la norma propuesta y sobre su rango normativo, sin perjuicio de otras consideraciones jurídicas.

También, para precaver posibles omisiones e incluso impugnaciones o declaraciones de nulidad posteriores, la Asesoría Jurídica debe indicar en sus informes la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo, sobre todo cuando se trate de proyectos de reglamentos en desarrollo de cualquier ley estatal o autonómica, tal y como antes hemos razonado.

Finalmente, las observaciones que se efectúen en los informes de la Asesoría Jurídica deben ser ponderadas y valoradas por los órganos correspondientes y, en su caso, reflejadas en el texto definitivo que se adopte y que es, precisamente, el que, en su caso, ha de remitirse al Consejo Consultivo, ya que no debe olvidarse que éste supone una institución externa a la Administración Pública, por lo que los textos que se nos remitan para dictamen deben ser los definitivos en vía administrativa.

=====